

Правовые стимулы экологизации предприятий: декларации и реальность

04.07.2017

НОВОСТИ КОМПАНИЙ

СТАТЬИ



Кристина Сонных, руководитель проектов Управления правовой экспертизы законопроектов Правового департамента ПАО «ГМК „Норильский никель“»

По качеству воды и воздуха Россия занимает место лишь в восьмом десятке стран. 2017-й год объявлен у нас Годом экологии. К 2019 г. предприятия, оказывающие наиболее негативное влияние на окружающую среду, должны начать процесс модернизации

вредного производства, государство готово помогать им в этом. Меры по снижению уровня загрязнения окружающей среды и ускоренного обновления основных фондов предприятий-загрязнителей, а также другие вопросы обсуждались 18 мая на VII Петербургском международном юридическом форуме. Организаторами сессии были ПАО «ГМК „Норильский никель“» и «Пепеляев Групп».

Снижение административного давления на бизнес

Одна из ключевых проблем правового регулирования экологической деятельности предприятий — громоздкая система оформления разрешительных документов: большое количество согласующих органов и длительные сроки получения соответствующих бумаг. В преддверии сессии ее организаторы провели среди юристов онлайн-опрос на тему возможных вариантов развития экологического законодательства. В опросе участвовало 60 респондентов. Участники сессии также имели возможность изложить свою позицию — в голосовании приняло участие 36 экспертов. За решение экологических проблем путем принятия экономических, а не административных мер высказались 85 % экспертов, 44 % проголосовали за уменьшение масштабов административного регулирования (Данные приведены по сумме голосов участников онлайн-опроса и присутствовавших на сессии).

Заместитель директора Департамента государственной политики в сфере охраны окружающей среды Минприроды России Виктория Венчикова отметила недостатки действующей системы, которые приводят к прямым экономическим потерям общества и ухудшению инвестиционного климата. Для преодоления существующих проблем в 2014 г. был принят Федеральный закон № 219-ФЗ, предусматривающий введение с 2019 г. системы мер по модернизации производств. По данным Минприроды России, для реализации таких мер необходимо принять 19 постановлений Правительства и 16 ведомственных актов. К настоящему времени 15 актов Правительства уже принято, а оставшаяся часть требует внесения изменений в федеральные законы. В этом направлении сейчас ведется активная работа, и все необходимые для перехода на новую систему нормирования акты планируется принять к середине 2018 г.

Представитель Комитета РСПП по экологии и природопользованию Захирджан Кучкаров отметил, что сейчас каждому предприятию нужно получить около 100 разрешительных документов в сфере экологии. При этом он высказал опасения по поводу того, что переход на новую систему нормирования на основе технологических нормативов и получение комплексных экологических разрешений не упростят работу природопользователей. Начальник Управления правовой поддержки бизнес-подразделений Дирекции по правовым вопросам ПАО «Газпром нефть» Дмитрий Извольский привел конкретный пример, демонстрирующий пробелы в правовом регулировании получения разрешительных документов, несмотря на обычно высокую степень конкретизации в этой сфере. Следует отметить, что за упрощение процедуры нормирования и выдачи разрешительных документов в вопросах, касающихся окружающей среды, высказались 50,5 % опрошенных.

Жаркую дискуссию вызвал вопрос о дальнейшем развитии института административной ответственности за нарушение экологических требований. Было изложено несколько позиций: от необходимости ужесточения санкций до обеспечения неотвратимости наказания и комплексного использования государством всех имеющихся инструментов. Несмотря на яркие выступления сторонников ужесточения санкций, 64 % опрошенных

проголосовали против повышения административной ответственности бизнеса, 31 % респондентов счел необходимым ее смягчение.

Экономические стимулы

Более чем две трети опрошенных отметили дефицит в российском законодательстве экономико-правовых стимулов для природоохранной деятельности, в то время как на необходимость их активного использования указывают и основные программные документы в сфере экологии, и федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления» и др. На практике меры экономико-правового стимулирования реализуются не вполне успешно. Так, ускоренная амортизация и освобождение от платы за негативное воздействие на окружающую среду при внедрении наилучших доступных технологий (НДТ) заработают лишь через несколько лет, а для иных мероприятий по снижению негативного воздействия на природу и вовсе не предусмотрено никаких мер. При этом 70 % участников опроса полагают, что экономико-правовое стимулирование (в частности, налоговое) необходимо как для внедрения НДТ, так и для осуществления природоохранных мероприятий (в том числе при строительстве и реконструкции природоохранных объектов).

Одной из первоочередных и наиболее эффективных мер для привлечения инвестиций в охрану окружающей среды подавляющее большинство участников опроса считают дополнение Налогового кодекса РФ «инвестиционной» льготой, позволяющей уменьшать налогооблагаемую прибыль на капитальные затраты природоохранного назначения, с последующей ускоренной амортизацией в отношении НДТ и иных природоохранных объектов. За одновременное использование «инвестиционной» льготы и последующей ускоренной амортизации созданных природоохранных объектов на ПМЮФ проголосовало 60 % опрошенных, а с учетом предварительного опроса — треть респондентов.

По мнению 54 % опрошенных, природоохранными являются не только объекты, включенные в планы по охране окружающей среды, но и те, природоохранный характер

которых природопользователь может подтвердить дополнительно путем предоставления заключений производителя, уполномоченных государственных органов и пр.

Еще одним действенным стимулом, по мнению участников дискуссии, могла бы стать корректировка (уменьшение) платы за негативное воздействие на окружающую среду на размер природоохранных затрат. Применять этот механизм с 2016 г. природопользователи вправе на основании федерального закона, что является для предприятий несомненным плюсом, так как позволяет избежать споров с правоприменительными органами. Однако эти изменения, внесенные Федеральным законом № 219-ФЗ, ввели существенное ограничение. Если раньше природопользователь мог в счет платы по всем загрязняющим веществам и отходам зачитывать затраты на любые природоохранные мероприятия, то теперь в счет платы по конкретным загрязняющим веществам он может зачесть затраты только на те мероприятия, которые направлены на снижение негативного воздействия этих же загрязняющих веществ.

Поскольку затраты на реализацию природоохранных мероприятий, как правило, в сотни раз превышают размер платы по конкретным загрязняющим веществам, положительный экономический эффект от корректировки платы за негативное воздействие для предприятий значительно снизился. Кроме того, возникла парадоксальная ситуация: чем эффективнее природоохранное мероприятие по конкретному загрязняющему веществу, тем ниже стимулирующее влияние корректировки платы, ведь если негативное воздействие исключается, природопользователь вообще ничего не может зачесть из фактически понесенных им природоохранных затрат. В результате корректировка превращается в чисто декларативную меру.

Для придания реального стимулирующего эффекта механизму корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду было предложено: во-первых, убрать разделение по веществам, классам опасности отходов и видам негативного воздействия; во-вторых, продлить срок, в течение которого природопользователь вправе переносить затраты для осуществления зачета, на 10 лет с момента завершения плановых мероприятий

по охране окружающей среды или программ повышения экологической эффективности. Введение мер получило поддержку 70 % участников дискуссионной сессии. Очевидно, что определенное влияние на аудиторию оказали выступления спикеров, которым довелось на практике столкнуться с недостатками действующего правового регулирования. С учетом данных онлайн-опроса, количество таких респондентов составил 57 %.

В качестве одной из перспективных мер по стимулированию природоохранной деятельности профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова Татьяна Петрова назвала развитие субсидирования за счет бюджетных средств. Помимо указанных предложений позитивный отклик присутствовавших нашли следующие меры: освобождение от налога на имущество природоохранных объектов; освобождение от земельного налога участков, занятых природоохранными объектами; освобождение от НДС и таможенных пошлин импортного природоохранного оборудования. Однако участники отметили, что эти меры стоит рассматривать в качестве дополнительных стимулов, поскольку именно «инвестиционная» льгота, ускоренная амортизация и усовершенствованный механизм корректировки способны дать быстрый положительный результат и способствовать улучшению экологической обстановки.

Дискуссия показала, что государство прилагает значительные усилия к решению экологических проблем, представители государственных органов активно поддерживают диалог со всеми заинтересованными участниками в этой области. Однако анализ принимаемых нормативных правовых актов в данной сфере показывает, что основное внимание уделяется административно-правовым мерам, в то время как теория экологического права и практика подтверждают, что для побуждения природопользователей к увеличению инвестиций в охрану природы только «кнута» в правовом регулировании недостаточно. Как справедливо отметил партнер лондонского офиса «Лэйтам энд Уоткинс» Пол Дэвис, для поддержания инициативы природопользователей метод «пряника» представляется более действенным.

Выводы, сформулированные участниками дискуссии в качестве рекомендаций по совершенствованию экологического законодательства, а также итоги голосования, обработанные независимыми экспертами, направлены в профильные государственные ведомства.

[Опубликовано в Legal Insight. 2017. №5.](#)

НОВОСТИ КОМПАНИЙ

СТАТЬИ